

Каун О. Б.,

*к.е.н., доцент Волинського національного університету імені Лесі
Українки*

СИСТЕМНА МОДЕРНІЗАЦІЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ЇЇ РОЗВИТКУ

У статті доводиться необхідність проведення системної модернізації міжбюджетних відносин в Україні. Бюджетна реформа 2001 р. показала недостатність системних перетворень у перерозподілі бюджетних повноважень між центральним і місцевими рівнями влади. Автором визначаються основні концептуальні засади подальшого реформування унітарної моделі міжбюджетних відносин на теренах нашої держави.

In the article there is the necessity of conducting of system modernization of interbudgetary relations in Ukraine. Budgetary reform 2001 showed insufficiency of systems transformations in the redistribution of budgetary plenary powers between central one and local levels of power. An author determines basic conceptual principles of subsequent reformation of unitary model of interbudgetary relations on the walks of life of our state.

Постановка проблеми. Становлення української моделі міжбюджетних відносин відбувається у складних умовах переформатування політичної та адміністративної систем країни шляхом перегляду основних положень вітчизняної конституції. Проведення конституційної реформи окреслить шлях просування муніципальної, податкової та бюджетної реформ, внаслідок проведення яких на певний час буде визначений можливо новий характер розподілу видаткових і доходних бюджетних повноважень між державним і місцевими рівнями управління. Незважаючи на прийняття у 2001 році Бюджетного кодексу, суперечності щодо розподілу фіскальних інструментів бюджетного механізму не вщухають, а з поживавленням політичних віянь ще більше стають актуальними. Визначальними ознаками сьогодення стали збільшення диференціації соціально-економічного стану регіонів, зниження частки стосовно бюджетноблагополучних і зростання числа дотаційних

адміністративно-територіальних одиниць, загострення хронічної незбалансованості бюджетів усіх рівнів тощо. На наш погляд, така несприятлива ситуація була викликана не окремими технічними прорахунками при побудові української моделі міжбюджетних відносин, а з її початковою невідповідністю умовам, в яких їй необхідно було працювати. Запропонована для використання в Україні система взаємовідносин між бюджетами, побудована за зразком розвинутих унітарних держав, ігнорувала наявну диференціацію вихідних регіональних умов. У зв'язку з цим виникає необхідність кардинального перегляду основних засад механізму міжбюджетних відносин, що діє в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед завдань нині чинного уряду з підвищення ефективності бюджетної політики передбачено розроблення та здійснення заходів щодо децентралізації міжбюджетних відносин з урахуванням унітарної форми державного устрою України та трирівневої системи адміністративно-територіального устрою [1]. Водночас у своєму листі до керівника Кабінету Міністрів України від 28.02.2008 р. Президент України наголосив на необхідності початку комплексного реформування міжбюджетних відносин і необхідності розподілу усіх централізованих видатків на здійснення заходів у регіонах та субвенцій між регіонами [2]. В обговоренні цієї теми взяли участь учасники тематичного вечора із серії „Публічні фінанси: дегустація ідей” на тему „Еволюція реформ у сфері міжбюджетних відносин в Україні: яка ідея виявиться найсильнішою?” Серія тематичних вечорів „Публічні фінанси: дегустація ідей” є спільним проектом Української школи політичних студій та Консалтингової компанії „ФІСКО Інформ”, започаткованим за сприяння Міністерства Великої Британії у справах міжнародного розвитку. Серед основних ідей, визначених у матеріалах по тематиці цього заходу, визначено, по-перше, що незавершення бюджетної реформи 2001 року призвело до виникнення вакууму інституційної невизначеності, створеного одночасною присутністю елементів різних підходів до розподілу повноважень; по-друге, основною рисою ієрархічної бюджетної спадщини для України, як однієї з країн пострадянського простору, є формування ренто-орієнтованої поведінки місцевої влади у діалозі із центральними органами управління; по-третє, рентно-орієнтована система має схильність маніпулятивно використовувати інституційну невизначеність і протидіяти позитивним змінам [3].

Метою статті є пояснення глибинного розуміння хибності

політики міжбюджетних відносин в Україні на сучасному етапі і визначення більш ефективних концептуальних підходів щодо їх подальшого реформування.

Викладення основного матеріалу. Аналіз побудови бюджетно-податкових систем в державах з унітарним ладом дозволяє виділити такі універсальні положення, які в сукупності виражають суть теоретичної моделі бюджетного унітаризму: співіснують декілька рівнів бюджетно-податкової системи, відповідних рівням територіально-державного і територіально-адміністративного устрою країни; законодавчим чином розподілені повноваження між цими рівнями влади і закріплена відповідальність кожного з них за конкретні напрями і види діяльності на підвідомчій території; є стійкі уявлення (вони можуть бути закріплені в нормативах) про величину необхідних і достатніх бюджетних витрат для самостійної реалізації кожним з рівнів влади його виняткових повноважень і відповідальності; є надійні і загальновизнані (законодавчо встановлені) способи обліку індивідуальних особливостей територіальних утворень для коректування величини витрат (їх нормативів) відповідних бюджетів; існує встановлене законом і впливаюче з критерію достатності для покриття нормативно розподілених витрат закріплення бюджетамі всіх рівнів влади; у класифікації витрат бюджетів передбачаються спеціальні позиції фінансування таких напрямів місцевої політики, як компенсація нижчестоящим бюджетам недостатності їх власних коштів для покриття нормативно встановлених витрат, як реалізація програм селективної підтримки розвитку окремих регіонів, як вживання заходів щодо надзвичайної підтримки депресивних територій і т.ін. При цьому законодавчо встановлюються процедури обґрунтування відповідних витрат, їх розподіл не тільки між бюджетами, але і між кінцевими одержувачами.

Всі ці характеристики теоретичної (стандартної) моделі бюджетного унітаризму зазнають неминучих коректувань при її адаптації до умов конкретної унітарної держави. Саме тоді стандарт потрібно пристосовувати до характерного тільки для даної країни і для даного періоду її історії безлічі взаємозв'язаних завдань соціального, економічного і регіонального розвитку.

Прийнята в 2001 р. і українська модель бюджетно-податкового унітаризму, що неодноразово коректувалася впродовж подальших років, формально будувалася відповідно до описаного стандарту. Так, ця модель спиралася на розподіл предметів ведення між державою і місцевими органами самоврядування; вона виходила із законодавчо встановленої структури розді-

лення між всіма рівнями влади зібраних в державі податків; у її рамках використовувався „формульний”, зовні вільний від суб’єктивізму механізм бюджетного вирівнювання за допомогою міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам і т.д. Проте неякісне відтворення і, головне, неадекватність стандартних елементів особливим умовам України 1990-х рр. не дозволили повною мірою реалізувати основний потенціал класичної схеми бюджетно-податкового унітаризму.

Генетичною вадою української практики бюджетно-податкового унітаризму стала її недостатня правозабезпеченість. Принципові конституційні положення не були конкретизовані та підкріплені нормами законів, надмірною є сфера правового регулювання за допомогою підзаконних актів, нестратифіковані за рівнями територіально-державного устрою владні повноваження, не створена нормативна база (зокрема соціальні стандарти) бюджетних витрат кожного рівня і т.д.

Виявилися неприйнятними для сучасних умов України і запозичені з світового досвіду методи вирівнювання територіальних відмінностей за критерієм бюджетної забезпеченості з метою зближення рівнів соціального розвитку регіонів, що здійснювалося за рахунок трансфертів з державного бюджету, можливості якого в умовах фінансово-економічної нестабільності постійно змінювалися. Практика показала, що цього зробити не вдається за багатьма обставинами. Наприклад, тому, що знову ж таки в сучасних українських умовах „бюджетна забезпеченість” людини вкрай слабо корелює з рівнем і якістю його життя, з реальним фінансовим потенціалом регіонів.

„Територіальна справедливість” не може бути відновлена тільки завдяки трансфертам. У сьогоднішній Україні державна підтримка регіонів набагато різноманітніша і розгалуженіша. Власне кажучи, всі витрати державного бюджету і позабюджетних фондів у тому або іншому вигляді „осідають” на територіях. Їх фінансове підживлення здійснюється і за каналами державної підтримки окремих галузей, і у формі загальнодержавних програм розвитку територій, і у вигляді прямих бюджетних інвестицій у виробничі та інфраструктурні об’єкти, і за допомогою державних заходів на місцевих ринках праці, а також іншими способами. Всі ці особливості є виразом унікального характеру української моделі міжбюджетних відносин, який діє в специфічному середовищі, що переважно формується трьома чинниками: аномально високою територіальною диференціацією, системною нестабільністю і тотальним реформуванням. Стисло зупинимося на кожному з них.

На сьогодні позначилася необхідність не стільки приватних удосконалень, скільки системної модернізації міжбюджетних відносин. Вона могла б вирішити три взаємозв'язані завдання: усунути найбільш явні відхилення української моделі від стандартних вимог до побудови бюджетно-податкових відносин в унітарній державі (в першу чергу в частині законодавчого розмежування функцій між органами влади різних рівнів і наділу їх фінансовими повноваженнями, достатніми для виконання цих функцій); привести всі компоненти міжбюджетних відносин у відповідність з об'єктивними територіальними відмінностями і реальним станом економіки; задіювати механізми, здатні забезпечити результативність пропонованих нововведень, в конкретних українських умовах.

Стисло охарактеризуємо пропоновані варіанти вирішення цих завдань.

Однозначне розділення між рівнями влади предметів ведення як база для подальшого визначення об'ємів обов'язкових бюджетних витрат. Цей напрям модернізації міжбюджетних відносин реалізується, по-перше, в ході перерозподілу об'єктів власності між державним і місцевим рівнями і, по-друге, при розробці державних соціальних стандартів.

Ставлення органів влади і фахівців до цих дій неоднозначне. Головний недолік процесу перерозподілу прав власності вбачається в тому, що він протікає у відриві від необхідної переструктуризації джерел доходів. У той же час явно недооцінюється потенційне значення переходу до формування і розподілу витрат по рівнях бюджетної системи на основі соціальних стандартів.

Україна як країна пострадянського простору успадкували соціальні інституції, збудовані на ієрархічному прийнятті системних рішень. При прийнятті Бюджетного кодексу була закладена концепція делегування повноважень з центрального на місцевий рівень за одночасного збереження значної відповідальності і підконтрольності центру при виконанні багатьох програм. Таким чином, у сфері „делегованих” видатків продовжили співіснувати як елементи децентралізуючих бюджетних рішень, так і наріжні елементи ієрархічної планової системи: 1. Повноцінне юридичне визначення повноважень різних рівнів влади з надання публічних послуг залишилось гострим дискусійним питанням. 2. З часу прийняття Бюджетного кодексу, місцеві органи влади так і не отримали достатньої інституційної автономії в прийнятті рішень стосовно організації надання публічних послуг. 3. Розподіл видатків між рівнями влади в Бю-

джетному кодексі здійснювався через специфікацію категорій бюджетних послуг та установ (наприклад, певні види лікарень і шкіл), а не через визначення функцій (наприклад, „первинної медичної допомоги” або „початкової освіти”). 4. Формула розподілу міжбюджетних трансферів не змогла повною мірою відійти від інфраструктурного підходу до визначення відносної потреби у видатках. 5. Іншою ключовою проблемою став хронічний дефіцит місцевих джерел доходів і надмірна залежність місцевих бюджетів від трансфертів вирівнювання [3].

Одним із наслідків ієрархічних систем в організації будь-якого процесу є спонукання підрядного гравця (в даному випадку – місцевого уряду) до побудови діалогу за принципом „пошуку ренти”, та намагання отримати вартість, не віддаючи нічого навзаєм, а лише шляхом вигідного використання своєї позиції в переговорах. Така стратегія називається „ренто-орієнтованою”, оскільки в її основі – не створення вартості, але лише стягнення вигоди від маніпуляції середовищем і обмеженими ресурсами. На противагу їй існує „прибутко-орієнтована” стратегія, яка передбачає намагання отримати певну вартість через акт обміну, надавши якусь послугу чи продукт, який інші вважають цінним. Такий шлях несе користь суспільству за тою ціною, яку воно готове сплатити за неї.

Реформована система не створила чинників, які б дозволили змінити принципи економічних стосунків між рівнями влади, подолавши філософію „пошуку ренти” і започаткуванням більш прозорих і „прибутко-орієнтованих” підходів. В результаті, їх реакцією на зміни у системі був пошук „стратегій виживання” шляхом концентрації зусиль на такому використанні нової системи, яке б дозволило максимально захистити існуючі підходи в місцевих видатках.

У західних країнах тривають розбіжності з приводу підходів до вирішення цього питання – як в теоретичних міркуваннях, так і в практичному виборі моделей делегування. При цьому можливі два основних способи вирішення цієї проблеми.

Перший спосіб – це зменшення ролі центрального уряду у виконанні таких функцій, з наданням місцевому рівню влади повноцінних можливостей як для управління такими видатками, так і для збору відповідних коштів на своїх територіях (як правило, через запровадження додаткової ставки податку на прибуток громадян). Саме такий підхід наводиться як рекомендований у Європейській Хартії місцевого самоврядування.

Другий спосіб – це зростаюче ускладнення підходів до оцінки вартості надання послуг на місцевому рівні і методів

включення їх до обрахунку трансфертів з центрального рівня. По суті, цей спосіб трактує такі видатки, як деконцентровані, тобто як програми центральних міністерств, що виконуються на місцях. Вважається, що прикладами такого підходу є Британська та Латвійська системи міжбюджетних відносин.

У виборі між двома варіантами розподілу повноважень у бюджетних програмах, виконання яких є ефективнішим на місцевому рівні, але з контролем дотримання національних стандартів, аргументи на користь повноцінного делегування видаються більш вагомими. Це означає, що на місцевому рівні повинна бути створена повноцінна і забезпечена доходною гнучкістю функція стратегічного планування у відповідній сфері. В той же час, центральний уряд повинен відмовитись від ідеї безпосереднього обрахунку вартості надання послуг на місцевому рівні, і перейти до більш прозорого, стратегічного та аналітичного підходу прогнозування загальної політики фінансування відповідних секторів (в тому числі, за допомогою вибіркових досліджень вартісних показників).

Зміна складу податкових надходжень до бюджетів різних рівнів з метою скорочення дотаційності місцевих бюджетів. Найбільш часто пропонованим і відносно простим напрямом модернізації моделі міжбюджетних відносин є перехід до таких технологій бюджетного регулювання, які сприяють збільшенню власної доходної бази місцевих бюджетів і зменшенню потреби в міжбюджетних трансфертах. Зараз це – загальна вимога практично всіх регіонів, і за ним стоять не місцеві амбіції, а здоровий глузд і логіка сучасного місцевого розвитку. Поки що структура доходів місцевих бюджетів має такий вигляд: податкові надходження – 77,6% від усіх надходжень місцевих бюджетів (серед них – 73,7 % надходження від доходів фізичних осіб, 10,1 % – плата за землю); неподаткові надходження – 12 %: доходи від операцій з капіталом – 6,7 %; надходження до цільових фондів – 3,7 %; місцеві податки та збори – 2,1 %. Зберігається тенденція до посилення централізації бюджетних ресурсів: по-перше, залишається значною питома вага міжбюджетних трансфертів (питома вага трансфертів у доходах місцевих бюджетів за січень-вересень 2007 року зменшилась лише на 1,7 порівняно з відповідним періодом 2006 року і на 1 жовтня 2007 року становила 44,2 %); по-друге, зменшується частка доходів місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів у структурі зведеного бюджету (24,9 % – у 2004 р., 22,6 % – у 2005 р., 23,2 % – у 2006 р., 23,1 % – у 2007 р.) (дані представлено за січень-вересень 2007 року) [4].

За простотою переходу до активного податкового регулювання територіального розвитку це завдання представляється нерозв'язаним у зв'язку з об'єктивними фінансовими труднощами. Справді, за розрахунками ряду експертів, реальна доходна база і можливість стягнення податків до зведеного бюджету України навіть при недостатніх державних витратах в змозі забезпечити покриття лише невеликої частини витрат органів влади територіальних утворень, які ці органи повинні здійснювати для виконання своїх законодавчо встановлених обов'язків. Слід враховувати також, що в багатьох територіальних утвореннях навіть повне зарахування до місцевих бюджетів усієї суми загальнодержавних і місцевих податків, що збираються на їх території, не забезпечить доходів, достатніх для подолання дефіцитності бюджетів, а отже, і необхідності в дотаціях вирівнювання.

Модернізація методів розрахунку трансфертів. Представляється очевидною необхідність введення у відповідні розрахункові формули коректуючих коефіцієнтів, що відображають використання податкового потенціалу території, сумарний об'єм всіх видів прямої міжбюджетної підтримки територій (трансферти, дотації вирівнювання, субвенції, бюджетні позики, загальнодержавні програми) і сумарний об'єм інших доходних надходжень державного бюджету на територію конкретного регіону (що впливають на параметри податкового потенціалу, бюджетної забезпеченості, доходів населення і його можливостей по оплаті соціальних послуг), особливості формування осягів основних витрат місцевих бюджетів.

Етапність і експериментальне відпрацювання модернізації системи міжбюджетних відносин. Певною гарантією того, що пропонувані заходи будуть реально здійсненими і, головне, зможуть надати позитивну дію на стан бюджетів і на відносини центру з регіонами, слід рахувати поступовість в реалізації цих заходів. Раніше відзначені особливості ситуації в сучасній Україні (аномально висока територіальна диференціація, політична і економічна нестабільність, перманентне реформування) при їх поєднанні з неадекватністю реакцій на будь-які нововведення роблять непідготовлені кардинальні зміни в бюджетно-податкових відносинах виключно проблематичними і, більш того, просто шкідливими. Неважко уявити, наприклад, до яких політичних і соціально-економічних наслідків може призвести одномоментна відмова центру від вже звичних трансфертів, різка зміна напрямку руху податків і їх розподілу за рівнями бюджетної системи.

Висновки. Запровадження визначених у статті основних заходів системної модернізації міжбюджетних відносин дозволить привести їх елементи у відповідність з вимогами стандартної моделі бюджетного унітаризму й умовами сучасної України.

Література

1. Програма діяльності Кабінету Міністрів України „Український прорив: для людей, а не політиків”, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 16.01.2008 р. №14 // www.kmu.gov.ua
2. Віктор Ющенко: Кабмін відсторонився від ряду проблем, що мають бути враховані в змінах до Держбюджету-2008 // www.president.gov.ua
3. Причини і ризики невизначеності міжбюджетних відносин в Україні // www.parlament.org.ua
4. Експертна доповідь „Україна в 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку” // Економіст. – 2008. – №2. – С. 9-71.